Deutscher Bundestag **Drucksache 19/9383**

19. Wahlperiode 12.04.2019

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Tabea Rößner, Margit Stumpp, Luise Amtsberg, Canan Bayram, Britta Haßelmann, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, Katja Keul, Monika Lazar, Dr. Irene Mihalic, Filiz Polat, Dr. Manuela Rottmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Ordnungsgemäße Aktenführung als Voraussetzung von mehr Transparenz der Verwaltung

Die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung bilden die Grundlage erfolgreicher Transparenzansprüche gegenüber Regierung und Verwaltung. So sind sämtliche Behörden gehalten, die wesentlichen, den sachbezogenen Geschehensablauf belegenden Informationen und Daten für den gesamten Vorgangszeitraum zu dokumentieren. Die konkrete Umsetzung dieser aus dem Rechtsstaatsprinzip herzuleitenden, eigenständigen behördlichen Pflichten entscheidet über die Umsetzbarkeit von Informationsfreiheitsansprüchen (vgl. Schoch, Kommentar zum Informationsfreiheitsgesetz (IFG), 2. Auflage, 2016, Rdnr. 43). Auch für den Zugang von Journalistinnen und Journalisten zu Informationen über behördliche und politische Tätigkeiten ist eine ordnungsgemäße Aktenführung zentral. Da ein Presseauskunftsrecht, das die presserechtlichen Ansprüche regeln würde, auf Bundesebene aus Sicht der Fragesteller immer noch fehlt, kommt es immer wieder zu Klagen von Presseverlagen rund um die Herausgabe von Akten. Die Gebote der Aktenmäßigkeit, der wahrheitsgetreuen Aktenführung, der Authentizität und Integrität, der Aktensicherung, der Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit sind allerdings bislang ohne allgemeine gesetzliche Grundlage und nach den fachlichen Anforderungen verschiedener Bereiche ausdifferenziert. Die entsprechenden Standards ergeben sich u. a. aus der Registraturrichtlinie, aus Verwaltungspraxis und Rechtsprechung und gelten in vollem Umfang auch für digitales Regierungs- und Verwaltungshandeln.

Vor diesem Hintergrund werfen nach Ansicht der Fragesteller nicht allein die durch die Digitalisierung hervorgebrachten, bereits länger genutzten Kommunikationsformen wie E-Mail und SMS weiter Fragen hinsichtlich der Praxis ihrer ordnungsgemäßen Dokumentation und Veraktung auf. Auch die häufig in einem rechtlichen Graubereich anzusiedelnde Nutzung von sozialen Netzwerken, Chatanbietern und Messengern wie Whatsapp im Rahmen von behördlichen Kommunikationen verdient nähere Betrachtung. Teilweise werden in der Öffentlichkeit auch Fragen nach der Praxis der Berücksichtigung und Veraktung unterschiedlicher Formen von Notizen sowie sogenannten Non-Papers aufgeworfen, die entsprechende Aufklärung zur Praxis der Bundesregierung und der Bundesbehörden nahelegen. Es sollte aus Sicht der Fragesteller insbesondere in der Öffentlichkeit nicht der irrige Eindruck entstehen müssen, dass für Behörden eine Umgehung der Transparenzvorschriften etwa der Informationsfreiheitsgesetze

nicht nur möglich, sondern über die Wahl eines bestimmten Arbeitsformats (unabhängig von den Möglichkeiten von Geheimschutzanforderungen über den Weg als sogenannte Geheimdokumente) auch rechtlich abgesichert sei.

Auch und gerade der Deutsche Bundestag kann seiner Kontrollverantwortung gegenüber der Bundesregierung und den Bundesbehörden nur nachkommen, sofern die Wahrung der Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung und die Gewährleistung von Aktenrichtigkeit und Aktenwahrheit entsprechend effektive Kontrollen durch Zugriff auf vollständige und nachvollziehbare Aktenbestände überhaupt erst ermöglichen. Die Digitalisierung böte grundsätzlich bessere und einfachere Möglichkeiten als je zuvor.

Wir fragen daher die Bundesregierung:

1. Haben SMS der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel oder anderer Kabinettsmitglieder bislang jemals, unabhängig von dem jeweiligen rechtlichen Status des jeweils genutzten Geräts (dienstliches, durch das Bundeskanzleramt bereitgestelltes Gerät; dienstliches, durch die CDU bereitgestelltes Gerät oder privates Gerät) als amtliche Information Eingang in die Akten des Bundeskanzleramtes und/oder anderer Bundesstellen gefunden, und wenn ja, wie viele (bitte nach den Jahren ihrer Amtsausübung Anzahl im Einzelnen aufschlüsseln), und in welcher Art und Weise?
2. Besteht für die Markierung und Extraktion der auf dienstlichen Mobilfunkgeräten der Bundesregierung gesendeten SMS zum Zweck der Veraktung eine entsprechend auf allen Geräten implementierte Programmierung und ein entsprechend veraktungsfähiges Datenformat?
3. Teilt die Bundesregierung weiterhin die rechtliche Auffassung, dass auch in amtlicher Funktion erfolgte SMS-Verkehre in Abhängigkeit der Bedeutung für die Nachvollziehbarkeit eines entsprechenden Vorganges den Regeln der ordnungsgemäßen und vollständigen Aktenführung unterfallen (Bundesregierung, Mitschrift der Regierungspressekonferenz vom 14. Januar 2013, S. 10), und soweit nicht (mehr), warum nicht?
4. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass heute in den Bundesbehörden wesentliche Vorgänge in ihrem zeitlichen und inhaltlichen Verlauf tatsächlich über E-Mails (samt Anhängen) ablaufen und entsprechend einfacher dokumentierbar geworden sind, und wenn nein, inwiefern nicht?
5. Auf welche Weise hatte und hat der Einsatz von E-Mail die bis dahin typischen Abläufe der Aktenführung in der Bundesverwaltung verändert, und mit welchen konkret notwendigen Veränderungen zur Gewährleistung der Gebote der rechtsstaatlichen Aktenführung wurden diese flankiert?
6. In wie vielen Ressorts der Bundesregierung und Behörden des Bundes wird bereits mit einer führenden elektronischen Verwaltungsakte gearbeitet, und welche sind diese?
7. Welche Ressorts und Behörden werden mit der E-Akte des Bundes pilotiert?
8. Hat die in der Praxis nahezu vollständige Verlagerung der Vorgangskommunikation auf E-Mail eine veränderte, aufgrund der einfacheren Verfügbarkeit auch erweiternde Verfügungspraxis zu den Akten nach sich gezogen, und wenn ja, welche konkreten Informationen liegen der Bundesregierung dazu vor?

9. Verfügt die Bundesregierung über Kenntnisse, auf welche Weise die in ihren Ressorts und nachgeordneten Behörden auf der Grundlage von Geschäftsordnung der Behörden des Bundes sowie der Registraturrichtlinie erfolgende rechtliche Konkretisierung der Gebote zur Aktenwahrheit, Aktenrichtigkeit und Aktenvollständigkeit aussieht, und wenn ja, welche Erkenntnisse liegen ihr dazu konkret vor?

10. Sind der Bundesregierung in ihrem Geschäftsbereich Handreichungen zur Entscheidung über aktenrelevante und bearbeitungsrelevante E-Mails bekannt?

11. Hat die Bundesregierung zu irgendeinem Zeitpunkt eine Evaluierung der mit der Umstellung auf die digitale Registratur verbundenen Folgen für die Praxis der Veraktung (insbesondere mit Blick auf Wahrung der Gebote der Aktenwahrheit, Aktenrichtigkeit und Aktenvollständigkeit) durchgeführt, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

12. Handelt es sich bei der Bezeichnung „Non-Paper“ um einen in der Bundesregierung und in Bundesbehörden gebräuchlichen Begriff bzw. ein gängiges Arbeitsformat, und wenn ja, für welche Zwecke werden diese Papiere konkret eingesetzt bzw. verwendet?

13. Wie lautet die Definition der Bundesregierung für sogenannte Non-Paper bzw. teilt sie die gängigen, zum Teil im Schrifttum hierfür verwendeten Definitionen?

14. Gibt es hierzu möglicherweise innerhalb der Ressorts der Bundesregierung grundlegende Unterscheidungen im Hinblick auf den Umgang mit „Non-Papers“ mit Blick auf die Grundsätze ordnungsgemäßer Aktenführung und/oder der Behandlung im Rahmen von Informationsfreiheitsanfragen innerhalb der verschiedenen Stellen der Bundesregierung, und wenn ja, welche?

15. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, wonach es aus informationsfreiheitsrechtlicher Perspektive für die Herausgabe neben dem Vorliegen der weiteren Voraussetzungen des Bundesinformationsfreiheitsgesetzes zunächst allein um die Qualifikation als amtliche Information im Sinne von § 2 Nummer 1 des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) geht, welche auch bei „Non-Papers“ dann gilt, wenn dieses als relevanter Bestandteil eines Vorganges zu qualifizieren ist?

16. Wie ist vor diesem Hintergrund die Aussage des Bundeskanzleramts zu verstehen, man könne „generell die Existenz von Non-Papers nicht bestätigen“ (vgl. https://investigativ.welt.de/2018/12/03/non-paper-dokumente-die-offiziell-nicht-existieren/)?

17. Besteht eine alle Bundesbehörden und deren Praxis der IFG-Beauskunftung leitende Weisungslage zum Umgang mit Entwürfen, Notizen, „Non-Papers“, behördeninternen Mails, und wenn ja, wie lautet diese, wenn nein, woran orientiert sich der Umgang der einzelnen Bundesbehörden mit IFG-Anfragen in dieser Problematik?

18. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, wonach es sich bei „Non-Papers“ um Informationen im Sinne von Entwürfen im Sinne von § 2 Nummer 1 Satz 2 des IFG handeln kann bzw. um ein den Entwürfen gleichzustellendes Arbeitsformat (so etwa die Bundesbeauftragte für Datenschutz, vgl. der in Frage 3 zitierte Artikel, vgl. ferner Warg, NJW 2015, 3195)?

19. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass IFG-Anfragen im Grundsatz auch „Non-Paper“ mitumfassen können, wenn diese ihrer Zweckbestimmung nach amtliche Informationen geworden sind, was primär nach den (verobjektivierten) Grundsätzen ordentlicher Aktenführung zu bestimmen ist (vgl. nur Schoch, IFG, 2. Auflage, 2016, Rn. 67), und wenn nein, welchen Maßstab legt die Bundesregierung stattdessen für die Beauskunftung im Rahmen von IFG-Anfragen an?

20. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, wonach „Non-Paper“, welche als Schreiben, (auch behördeninterne) E-Mails oder auf anderem Wege das Referat oder Dezernat mit Billigung bzw. der Abzeichnung eines zuständigen Leiters die Arbeitseinheit verlassen haben, zumeist eine endgültige Festlegung des Behördenwillens beinhalten mit der Folge, dass diese dem materiellen Aktenbegriff unterfallen (vgl. dazu Warg, s. o., S. 3198), und wenn nein, warum nicht, bzw. unter welchen konkreten Umständen sehen sich Bundesbehörden gegenwärtig gehalten, auch „Non-Paper“ als auf IFG-Anfragen hin herauszugeben?

21. Plant die Bundesregierung im Rahmen der nationalen Umsetzung der EU-Urheberrechtsreform eine Weiterentwicklung und Präzisierung von § 5 des Urhebergesetzes (UrhG), um eine möglichst weitgehende freie Nutzung „amtlicher Werke“ im Sinne von § 5 Absatz 2 UrhG für alle Bürgerinnen und Bürger sicherzustellen, um zu präzisieren, dass beispielsweise von Behörden in Auftrag gegebene Studien oder Gutachten nicht unter Verweis auf das Urheberrecht von einer Freigabe nach Informationsfreiheitsgesetz ausgenommen werden können, und falls nein, warum nicht?

22. Wird es den Bediensteten der Bundesregierung sowie der in ihrem Geschäftsbereich angehörigen Bundesbehörden erlaubt, untereinander hausintern oder ressort- bzw. behördenübergreifend dienstliche Kommunikationen über private Messengerdienste durchzuführen, und wenn ja, in welchen Ressorts und/oder Behörden und unter welchen konkreten rechtlichen Maßgaben wird dies zugelassen?

23. Soweit die in Frage 20 genannten Nutzungen nicht erlaubt werden, liegen der Bundesregierung Hinweise und/oder Kenntnisse über konkrete Vorgänge vor, bei denen derartige Nutzungen stattgefunden haben und entsprechend dienstlich behandelt werden, z. B. unterbunden werden mussten?

24. Führen Beamte und Mitglieder der Bundesregierung dienstlich veranlasste Kommunikationen, auch wenn nur teilweise, auch mit ausländischen Staaten bzw. Regierungsangehörigen und/oder auf EU-Ebene über private Chatanbieter, und wenn ja, um welche Anbieter handelt es sich dabei, bzw. gibt es zur Nutzung bestimmter privater Anbieter irgendwelche rechtlichen Vorgaben, und wenn ja, welche?

25. Führt das Bundeskabinett zur Sicherstellung einer zeitgemäßen, Ende-zu-Ende verschlüsselten, sicheren Kommunikation eine Messenger-Gruppe, und wenn ja, bei welchem Anbieter auf der Grundlage welchen Auswahlverfahrens nach welchen konkreten Kriterien?

26. Zählt auch das Facebook-Unternehmen Whatsapp zu diesen Anbietern, und wenn ja, bestehen seitens der Bundesregierung irgendwelche rechtlichen Vorgaben und/oder Bedenken gegen diese Nutzung, und wenn ja, welche?

27. Bestehen nach Auffassung der Bundesregierung irgendwelche Möglichkeiten der Überprüfung ihrer Vorgaben für die Nutzung dieser privaten Chatangebote, und wenn ja, welche?

28. Unter welchen Voraussetzungen sind die Beschäftigten gehalten, Chatinhalte zum Gegenstand der amtlichen Akte der behandelten Vorgänge zu machen, und hat die Bundesregierung Kenntnis, dass dies, und wenn auch nur im Einzelfall, jemals geschehen ist?

29. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass das Gebot der Vollständigkeit der elektronischen Akte sich auch auf Informationen bezieht, die sich in der Papierakte ebenfalls, etwa in handschriftlichen Einträgen oder auf Klebezetteln (Post-Its etc.) wiederfinden müssten, wie z. B. Wiedervorlagedaten, Eingangs- und Ausgangsdaten, Ab-Vermerke, Angaben zu genutzten Kommunikationswegen, Erstellerinformationen etc. – ggf. einschließlich möglicher elektronischer Signaturen –, und wenn nein, warum nicht?

30. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung darüber, ob die Verwendung handschriftlicher Einträge oder Klebezettel seit der Einführung von Informationsfreiheitsgesetzen auf Bundes- sowie Landesebene in Behörden verstärkt verwendet werden, und welche Kenntnisse hat die Bundesregierung darüber, dass sich in Teilen der Bevölkerung die Überzeugung hält, es habe seit der Einführung von Informationsfreiheitsgesetzen eine verstärkte Verwendung handschriftlicher Einträge oder Klebezettel gegeben, damit auch zum Teil wesentliche Informationen nicht an die Öffentlichkeit oder in Archive gelangen könnten (https://magazin.spiegel.de/SP/2018/18/157068934/index.html)?

31. In welchen Ressorts und Behörden im Geschäftsbereich der Bundesregierung wird bereits mit welchen kollaborativen Instrumenten (Sharepoint, GoogleDocs, Alfresco usw., bitte auflisten) gearbeitet, und wenn ja, welche Vorgaben bestehen im Hinblick auf die gebotene rechtsstaatliche Aktenführung?

32. Ob, und wenn ja, in welchem Umfang umfasst der Begriff der analogen bzw. digitalen Akte auch die Handakten der Beschäftigten bzw. welche konkreten Vorgaben gelten als Maßstab für die Veraktung der Inhalte von Handakten?

Berlin, den 2. April 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333